

## 第2部 包摂 第9章 韓国の民主化後における政 労使関係 社会的合意形成の試み

著者	石? 菜生
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	516
雑誌名	新興民主主義国の経済・社会政策
ページ	305-336
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00012333">http://hdl.handle.net/2344/00012333</a>

## 第9章

# 韓国の民主化後における政労使関係

### ——社会的合意形成の試み——

#### はじめに

1987年までの韓国は権威主義体制下にあり、国家が強力な労働統制を行ってきた。労働者は政治参加から排除されていた。しかし、1987年の六・二九民主化宣言によって民主化が達成されて以降、労働組合を政労使の三者協議に参加させ、政策決定の場に取り込む動きがみられるようになった。こうした労働者の政治参加の拡大は、韓国において「社会的合意形成」という枠組みでとらえられている。

本章ではまず、社会的合意形成の試みとして労働者の政治参加を拡大するためにどのような制度が作られたのか、またそれによって労働者の政治参加は実際に拡大したのか、といった制度面での変化に焦点を当てる。そのうえで、社会的合意形成の場でどのような政策が出され、実施されたのかを検討していきたい。

第1節では、本章で用いる重要な概念を整理する。第2節では、1987年の労働法改正を皮切りに、それまで政治から排除されていた労働組合が徐々に政策決定過程に参加し、三者協議体的な機構の基盤が作られた経緯を追う。対象とする時期は、全斗煥政権の末期から盧泰愚政権(1988～93年)までである。この時期には、社会的合意形成の土台が作られた。第3節では、金泳三

政権（1993～98年）のもとで、初めて三者協議体としての形を整えた労使関係改革委員会に焦点を当てる。第4節では、通貨危機を迎え、IMFのコンディショナリティの履行を迫られるという状況のなか、金大中政権（1998年～）のもとで労使政委員会が設置された経緯と、合意事項の履行状況を検討する。

## 第1節 概念の整理と予備的考察

労働者の政治参加の拡大について考察するにあたっては、コーポラティズム（corporatism）および社会的合意形成（social concertation）という二つの概念を用いることが有効である。実際に、韓国においてこうした争点に関して論議がなされる場合には、この二つの概念がしばしば使われてきた。本節では、これらの概念について整理したうえで、それが韓国においてどのように適用されるのかをまとめてみたい。

### 1. コーポラティズム

シュミッターによれば、「コーポラティズムとは、次のような一つの利益代表システムとして定義できる。すなわち、そのシステムでは、構成単位は、単一性、義務的加入、非競争性、階統的秩序、そして職能別の分化といった属性をもつ、一定数のカテゴリーに組織されており、国家によって（創設されるのでないにしても）許可され承認され、さらに自己の指導者の選出や要求や支持の表明に対する一定の統制を認めることと交換に、個々のカテゴリー内での協議相手としての独占的代表権を与えられるのである」（Schmitter[1974: 訳書34]）。シュミッターはさらに、団体が自律的で国家へ浸透していく型を社会コーポラティズム、それに対して依存的で国家に浸透される型を国家コーポラティズムとする下位類型を提示した。その区別の基準は、前記した定義の各要素が、国家の介入によって決められるのか、団体同士の交渉もしくは

団体の国家に対する圧力によって決められるのかにある。

権威主義体制下の韓国における国家の労働統制について、シュミッターの国家コーポラティズムの概念を用いて分析した研究として、崔章集 [1988] と上村 [1999] がある。上村が着目した7点を、崔章集の著作によって補うと、以下ようになる(上村 [1999: 240], 崔章集 [1988: 302-303])。

- (1) 単一性：ナショナルセンターとしては韓国労働組合総連盟(韓国労総)がひとつあるだけである。また、特定産業部門内もしくは1企業内でただひとつの組合のみ認可される。
- (2) 義務的加入：労働組合は、法的強制によってではないにせよ、韓国労総への加入が求められた。また、組合員加入を強制しうるユニオンショップ条項が1980年まで継続された。
- (3) 非競争性：韓国労総以外の労働組合は非合法化された。
- (4) 階層的秩序：韓国労総内部は分権的であり、末端の組合までは統制していなかった。
- (5) 国家による創設または承認：韓国労総はそれまで存在した大韓労総が朴政権によって改編・承認されたものである。
- (6) 指導者の選択や利益表明に関する統制：韓国労総の指導者は政権幹部ではなく、従来の労働団体指導者のなかから朴政権によって選択された人物であった。利益表明に関しては、1963年の労働法で労働組合と労組指導者の政治活動が禁止された。また1980年、第三者の支援と介入が禁止され、団体交渉過程における産別労組の関与が制度的に排除された。
- (7) 独占的代表権：韓国労総は政府に対する独占的代表権を得た。

(4)と(6)および部分的にしかあてはまらない(5)を除く4点は、韓国の事例が国家コーポラティズムの属性を有していることを示している。このことから、韓国の労働統制がある程度、国家コーポラティズム的な性格をもっていたことが分かる。このほか、この時期の労働統制の特徴としてあげるべきは以下の点である。まず、労働者の団結権が保証されていたものの、公共部門はその対象外であった。すなわち公務員と教員の団結権は長らく認められていな

かったのである。また国家の統制は、労働組合の指導者の選抜や国家に対する要求表明にとどまらず、内部運営にまで及んでいた。当局は、組合の解散、組合規約の変更、組合委員の再選挙の命令、会計監査、組合会議への参加など、組合活動全般に関する広範な統制権を行使していたのである。この点について崔章集は、朴正熙政権期の韓国の労働統制がラテンアメリカの国家コーポラティズムよりも広範囲で、法的・制度的装置とは別の法外的統制メカニズムが存在していたと主張し、その顕著な事例として工場セマウル運動をあげた（崔章集 [1988: 302-306]）。1987年の民主化以降、こうした国家コーポラティズム的な統制を解除する方向で制度の改革が進められたのである。

## 2. 社会的合意形成

社会的合意形成という言葉は、1960年代後半の欧米における経済危機を背景に使われはじめた<sup>(1)</sup>。失業、インフレ、投資の不振、雇用の停滞などのマクロ経済危機に際して、政府、労働、使用者の三者が、社会全体が直面している問題の解決のために話し合う場を設けようとする試みから始まった（Laflamme [1987: 337]）。解決策には長期的なものと短期的なものがある。

社会的合意形成は、具体的には、高位の三者協議（tripartism）を指すのによく使われる（Potobsky [1987: 329]）。三者協議とは、労働政策決定過程もしくは労働・社会政策関連機構への労使の参加をいう（崔・金・盧・劉 [1999: 13-14]）。ただし、社会的合意形成は必ずしも明確に定義づけられた機構のなかで行われる必要はなく、会合が開かれる頻度もまちまちである。きわめて具体的な参加方式をいう三者協議よりもゆるやかな概念であるといえよう（Potobsky [1987: 329-330]）。

社会的合意形成は団体交渉（collective bargaining）とは異なる。団体交渉は利害の対立に起因し、妥協によってのみ解決される対立の場であり、制度化されたシステムである。扱う争点は労働条件や賃金など、労使関係の分野に限られている。社会的合意形成はこれほど対立的な争点を扱うわけではなく、

また労使関係に限定されない幅広い分野に及び、はっきりと制度化されているわけではない。団体交渉のように妥協と譲歩によってではなく、合意によって問題解決を図ろうとする (Laflamme [1987: 335-336])。

また、社会的合意形成が永続的に政策決定の分野に浸透するよう制度化され、行政機構の形態をとるためには、参加主体の役割が創設される機構に合うよう再定義されなければならない。この手続きは権力の実質的な分割を意味するため、議会の主権に挑戦することになる (Laflamme [1987: 341])。

韓国において、政労使三者のうち「社会的合意」という表現を初めて使い、最も積極的に推進したのは政府であった。1991年と1992年の「社会的合意形成のための労使政大討論会」の場において韓国政府は社会的合意という表現を初めて公式に使った。しかし政府は社会的合意を労働運動の緩和、賃金抑制という目的を実現するための手段と捉えており、その前提条件といえる政労使の対等な関係樹立に対し無関心であった (崔・金・盧・劉 [1999: 7-9])。

一方、初めは社会的合意に対して警戒心を示していた韓国労総が、のちに積極的な推進主体となった。社会的合意によって韓国労総の政治的影響力が増し、政治参加の機会が得られると考えたのである。使用者は三者のうちで最も社会的合意に対して消極的・受動的であった (崔・金・盧・劉 [1999: 9-11])。

### 3. 本章の視点

本章では、以上の検討を踏まえて、主として社会的合意形成の枠組みを用いて分析を行いたい。労働界の利益を政策決定過程に反映する制度として三者協議体が整備されてきた過程は、この枠組みによってとらえられる。そのとき、次の3点に着目したい。第1は、三者協議体への参加者についてである。ここで最も重要な点は、民主化以前には排除されてきた労働者の参加である。労働者の政治参加は、法的裏づけの整備と対象範囲の拡大により、着実に進んできた。労働者とともに着目したいのは、政府である。政府は当初、

間接的に協議に関与していたが、協議の席に座ることはなかった。しかし、最終的には政府も経営、労働と並んで協議体に参加するようになった。こうした制度の整備は、社会的合意形成の進展としてとらえられよう。

第2の着目点は議題の広がりである。協議の場で話し合われる議題は、最初は賃金などに限定されていたが、三者協議体の整備とともに、労働基本権や労働市場の柔軟化など、労働部門におけるシステムの変更に至る幅広い議題が争点となった。労使政委員会においては、労働部門の改革のみならず、金融部門や財閥の改革も討議された。

第3点は三者協議体のアウトプットとしての政策である。それは必ずしも労働側の利益を反映するものではなかった。政府の政策の実施を裏づけるために三者協議体を利用されたという批判には一理ある。にもかかわらず、民主化以前は政策決定過程から排除されていた労働者がこうした争点にまで踏み込んで政府・使用者と話し合う場が保障されたことは、大きな意義を有しているといえよう。

## 第2節 社会的合意形成の基盤造成（1987～95年）

本節では、1987年以降、社会的合意形成の試みがどのようになされてきたかを追う。まず1987年の労働法改正によって労働基本権の制限が大幅に緩和された。さらに、労働者の代表が政策決定過程に参加する場として、最低賃金委員会を皮切りに、三者協議体の原型となる機構が作られた。

### 1. 労働運動の高揚と1987年の労働法改正

韓国の労働法は、1953年に勤労基準法、労働組合法、労働争議調整法、労働委員会法の労働関係四法が制定されて以来、政権が交代するごとに改正されてきた。1953年に作られた最初の労働関係法は、憲法精神に比較的忠実な

規定を設けており、労働組合の自由設立主義、労働組合の対内的民主性と対外的自主性の確保、協約自治の尊重、自主的調整の原則、自由な争議権の保障など、労使自治主義を基調としている。しかし、1961年の国家再建最高会議、1972年の非常国务会議、1980年の国家保衛立法委員会と、非常事態に際して設置された立法機関によって法改正が行われた。その結果、集团的自治領域が縮小され、憲法に反する条項が多数挿入された (이·유 [2000: 24-27])。労働統制はこの間、強化されてきたのである。

こうした流れが変わったのは1987年である。同年6月に起きた民主化抗争への対応策として、6月29日、盧泰愚民正党代表委員は「六・二九民主化宣言」を発表した。それには大統領直接選挙の実施や国民の基本的人権の強化などが盛り込まれていた。続いて7月から9月にかけて起きた「労働者大闘争」においては、労働者のストやピケが相次いだ。1987年の争議件数は3749件、そのうち3625件が六・二九民主化宣言以後に発生した。その衝撃の大きさは、過去10年間 (1976~86年) に発生した争議の総件数1736を2倍以上も上回っていることからよく分かる (孫 [1995: 53])。

この闘争をきっかけに多くの労働組合が結成された。1987年の1年間に労働組合数が2675から4103に増え、組織率が12.3%から13.8%に向上した。とりわけ1989年には、労働組合運動が最も活発になった (労働組合数7883, 組合員数193万2000名, 組織率18.7%)。こうしたなかで、唯一の全国組織であった韓国労総を拒否し、「自主性と民主性」をもった労働組合の連帯組織を建設しようとする「民主労働組合運動」が始まった。この運動の流れを汲んで、1995年には全国民主労働組合総連盟 (民主労総) が結成された。第2のナショナルセンターの誕生である<sup>(2)</sup>。

「労働者大闘争」において起きたストやピケは、当時の労働法の基準からみると、大部分、不法な集団行動に属するものであった。こうした法と現実の乖離を埋めるべく、労働法改正の作業が始まった。それは「民主化宣言」にともなう憲法改正作業と並行して行われた。1980年に作られた当時の集团的労使関係法は、労働基本権を厳しく制約しており、とくに民主労組陣営の



活動を阻止する内容を相当に含んでいた。労働組合法からみれば、複数労組の制限、労組設立要件の規制、労組解散命令権、規約取り消し命令権、決議取り消し命令権、労組人員資格制限などが、その当時の労組の活動を規制する条項であった。労働争議調整法にも、争議行為の過度な規制、長すぎる冷却期間、複雑な調整手続きなどが盛り込まれていた。

韓国労総は、この時期を契機に、憲法改正と労働法改正に積極的に参加するようになった。これとは異なり、民主労組運動はまだそれ自体の運動基盤が企業レベルに限定されており、非組織的運動の限界によって、こうした作業に十分な役割を果たすことができなかった。一方、財界は民主化と労働法改正の流れに当惑しており、受動的な役割しか果たさなかった。

韓国労総は、1987年7月14日に国会に「憲法改正請願」を提出した。具体的には、労働三権の完全保障(第31条)によって団結権の確固たる保障と法律における団体行動権の留保条項の削除、公務員の労働基本権の許容、国営企業などでの団体行動禁止規定の削除などを要求した。また、労働者の経営参加権の新設を要求したが、主要な内容は「労働者は企業の経営に参加する権利をもっており、労働者の権益に関連する事項には、共同決定する権利をもつ」というものであった。そして、利益分配均霑権を新設し、「労働者は営利を目的とする企業において、法律が定めるところにより利益の分配に平等にあずかる権利をもつ」という内容を加えることを要求した。財界のほうは、独自の憲法改正請願をしなかったが、韓国労総の改正要求案に応える形で何度かにわたって建議の形式で自身の立場を表明した(이・유 [2000: 32-33])。

1987年8月、憲法改正作業が始まったが、労働基本権に関して与野党は異なる立場を堅持した。与党であった民正党は既存の憲法を維持することを希望していたが、野党である民主党は労働界の立場をそのまま反映しようとした。しかし交渉の末、8月に与野党の合意によって改正案が妥結し、10月には国会本会議と国民投票を経て確定した。「第六共和国憲法」は1987年10月27日に公布され、翌1988年2月25日から施行された(이・유 [2000: 34])。

改正内容をみると、集团的労使関係に関しては、労働三権に対する規制が

緩和されている。防衛産業に携わる企業における団体行動権の制限を除外すれば、ほぼ民主党案が反映されたといえることができる。しかし、韓国労総が主張した労働者の経営参加権と利益均霑権の新設要求は通らなかった。個別の勤労条件でみると、勤労者保護規定が作られたほか、第32条第1項に最低賃金制施行義務が追加された。これは民主党と韓国労総の主張を取り入れたものであり、1986年に制定された最低賃金法に対して憲法上の根拠を与えたものである（イ・ユ [2000: 34-36]）。

1987年の労働法改正は、憲法改正と同時に論議された。改正案が国会を通過したのは10月30日である。以下、その改正内容をみてみよう。まず、労働組合法の改正についてである。第1に、全面的に削除された項目、あるいは緩和された項目には、「企業単位労組のみ認定」、「労組設立要件の規制」、「労組解散命令権」、「労組役員改選命令権」、「労組役員資格制限」の5項目が含まれる。第2に、条件付きで規制がゆるめられた項目には、「ユニオン・ショップ制度」、「規約取り消し命令権」、「決議取り消し命令権」、「交渉権委任申告」がある。これらの改正によって、団結権に関する細かい制限規定がほぼ全面的に削除・緩和された。その意味で、団結権の承認にかなり近づいた。しかし、「労組の政治活動禁止」、「複数労組不認定」の2項目についてはそのまま継続された（松崎 [1991: 319-321]）。複数労組禁止規定については、継続されたのみならず、旧法よりも規制が強化された。旧法では「既存労組の正常な運営を妨げることを目的とする場合」、労組設立を禁止するとされていたのが、新法では「既存労組と組織対象を同じくする場合」と、第二労組の設立が明確に禁止された（イ・ユ [2000: 49]）。

次に、労働争議調整法の改正についてみてみよう。まず、削除されたのは「争議適法審査」である。改善あるいは緩和された項目には、「公益事業の範囲」、「公務員などの争議制限」、「事業所外争議禁止」、「冷却期間」、「争議斡旋制度」、「労働委仲裁委員任命」がある。公益事業の範囲が縮小されたことは、公益事業であることを理由に事実上争議が不可能な業種が拡大されていたのを、解除するという意義があった。争議斡旋制度を行政から労働委員会

に移したこと、労働委員会仲裁委員の任命を当事者の合意方式に変更したことは、争議調停を行政介入方式から政労使間の合意による争議調停制度へ移行させる目的をもっていった。従来方式が残された項目には「公益事業職権仲裁」と「第三者介入禁止」がある。上部団体の介入は認められるが、キリスト教団体などは排除されている。争議行為の制限に関しては、かなり撤廃されたが、労組の政治活動に関する部分の制限は残す、という点では労働組合法の場合と同様である（松崎 [1991: 322-323]）。

労使関係に対する政府の介入手段となっていた労使協議会法について、労働側は廃棄を要求していたが受け入れられなかった。改正法では労使協議会の自主的な運営の保障、労働者側委員選出の際に使用者側の介入を禁止すること、労使協議会の機能拡充などの点で若干の改善がみられた。勤労基準法については大きな変化はなく、賃金債権の最優先返済条項が新設されたこと、「変形勤労時間制」（弾力的労働時間制）が廃止されたことが言及に値する程度であった。また、改正憲法に女性保護条項が挿入されたのと軌を一にして、1987年12月に男女雇用平等法が制定された（이・유 [2000: 52]）。

1987年の労働法改正において、韓国労総の請願事項は、公務員の団結権保障と政治活動の許容などの条項を除外すれば、ほとんど受け入れられた。しかし、改正法に対して韓国労総も民主労組陣営もそれぞれの立場から批判し、法改正直後の1988年から労働法改正闘争が再び始まった。

## 2. 三者協議体の原型

以下、盧泰愚政権下における社会的合意形成の試みについてみていく。1987年の労働法改正の過程では、与野党のかけひきが中心となっており、労働界の代表が表舞台に立つことはなかった。労働界の代表が直接交渉のテーブルに着いて、具体的な懸案について討議し始めたのは、1987年に最低賃金審議委員会が設置され、中央労使協議会が機能し始めて以降のことである。両者はともに、韓国最初の三者協議体的な機構である。さらに1989年には、国民

経済社会協議会が発足している。なお、この時期はまだ労働界とはいっても韓国労総しか政策決定過程に登場してこない。民主労組陣営はまだ在野で活動を続けるほかなかったということを付言しておく。

### (1) 最低賃金審議委員会

最低賃金審議委員会は労働者代表、使用者代表および公益代表<sup>(3)</sup>で構成され、政府はこれに直接参加することはせず、代わりに労働部長官が委員会の決定に対して再審を要求する権利をもつ。アメリカが貿易不均衡などを理由として労働三権の保障と賃金抑制の緩和を要求したこと、また国内的には1983年以降、労働運動がしだいに急進化していたことが設置の背景にあった。最低賃金審議委員会の傘下には、事務局、分科別専門委員会(賃金水準、生計費など)、研究委員会などが置かれ、必要に応じて分科会議、監査会議、全体会議を開いて最低賃金を審議してきた。こうした構成と会議の方式は、のちに労使関係改革委員会と労使政委員会の母体となった(金陵 [1999a: 29-33])。

### (2) 中央労使協議会

中央労使協議会は、1980年の労働法改正時に労働組合法から分離されて新たに制定された労使協議会法第28条(労働政策の主要事項を審議するため保険社会部長官の傘下に労働者代表、使用者代表、公益代表で構成される中央労使協議会を置くことができる)の規定により、初めて導入された制度である。設置された当初は象徴的な意味しかもたなかった。しかし、1987年の民主化以降、労働運動が活性化すると、政府はこの機構が労使紛争の予防と緩和に役立つと考え、活用することにした。

中央労使協議会の機能は、初めは労使関係の改善に限定されていたが、労働運動の成長と政治的・社会的影響力の増大、賃金抑制の切迫した必要性、社会的合意機構の必要性に対する認識の広がりなどを背景に、これを社会的合意機構にする構想が次第に具体化した。しかし、一貫して労働部主導で、

当事者である労使の代表が政府に指名されるなど、自発性と代表性が欠如しており、政労使が対等な主体として参加すべき三者協議体的な機構とはならず、また全労協系列の労働組合を排除していたという点で限界があった(金峻[1999a: 34-38])。

### (3) 国民経済社会協議会

1987年以降、労働運動の活性化によって賃金が急激に上昇した。製造業における実質賃金上昇率は、1988年11.6%、1989年18.3%、1990年10.7%と、3年連続2桁に達した。1982年以降、6～8%ほどであったことを考えると、その上昇率の高さが理解できよう。政府は1988年から労働運動の統制を強化する一方で、1980年代初めに一時的に施行されたことのある賃金ガイドライン政策を再び実施することにした。実施にあたって民主主義的もしくは協議的な体裁をとるため、政府は「国民賃金調整委員会」の設置を提案した。これに反発して、韓国労総は1989年、「国民経済社会協議会」(経社協)の設置を提案した。

1990年に発足した経社協は、労・使・学界の代表に職能代表を加えた純粋な民間団体という性格をもっていた。協議された議題は主に住宅、所得税、国民年金制度の改善など社会福祉関連の法・制度であり、一般的に社会協約の最も主要なイシューである賃金問題を韓国労総の反対により議題から外したため、労働側の関心事に偏り、使用者側と政府の関心を遠ざける結果となった。

結局、政府が参加しなかったことと保守強硬派の崔秉烈が労働部長官に就任したあと労働法改正をめぐる労使・労政間の対立が激化したことが、経社協の役割を弱めた。また1992年に労働部長官が主導して総額賃金制の導入を急いだことが、労使関係をきわめて悪化させた。さらに1994年に韓国労総が、これ以上社会的合意を進めないという方針を発表したため、経社協に対する関心は急速に薄れた。

経社協の意義は、自発的に中央協議体を設置したこと、社会的合意に類似

した形態の実験であったことにある。しかし、これを社会的合意の一形態と位置づけるのは難しい。労使双方の意志不足などにより、当初の目標をほとんど達成できず、政府の不参加により協議された内容の実効性も乏しく、韓国労総・韓国経営者総協会（経総）<sup>(4)</sup>の双方とも傘下組織と十分な協議をしなかったという点で、限界があった（金峻 [1999a: 38-52]）。

### 3. 韓国労総と経総による賃金合意

盧泰愚政権が1990年から1992年にかけて実施してきた一方的な賃金ガイドライン政策は、1992年に総額賃金制が導入されたことによって終止符が打たれた。そのため政府は全国レベルの賃金交渉の必要性を痛感した。1992年6月に労働部長官が保守強硬派の崔秉烈から穏健派の李衍澤に代わったこともまた、政策転換の背景にあった。発足間もない金泳三政権のもと、1993年1月、崔珏圭副総理兼経済企画院長官は、民間企業に対して賃金引き上げガイドラインを提示しないとして、賃金政策の転換を公式に発表した。そして労働部は、不況を乗り切る必要から一定の枠をはめつつも、賃金交渉は労使が自主的に行うという方針を示した。

韓国労総と経総は、これを受けて交渉を重ねた結果、1993年4月、韓国労使関係史上初めて、中央レベルの交渉により賃金引き上げ幅を決定した。合意内容は次のとおりである。

- (1) 賃金引き上げ幅は4.7～8.9%の範囲内に収める。
- (2) 政労使が苦痛を分担するよう、次の事項を履行する。政府は物価安定の約束を確固たるものにし、金融実名制を早期に実施し、税制を合理的に改善し、非公式な政治資金の授受や各種の準租税を撤廃する。使用者は企業経営実績について労使が情報を共有できるようにし、賃金引き上げ分を製品価格に転嫁せず、解雇を自制して雇用安定を図る。労働者は競争力強化と経済活性化に積極的に参加する。
- (3) 月基本給30万ウォン前後の低賃金労働者に対しては、この合意と関係

なく支払い能力の範囲内で適切に賃金を引き上げる。

政府が直接に介入することなく、労使間で賃金引き上げ率に関して合意がなされたことは、画期的な意義をもっていた。しかし、労使双方が傘下の組織から交渉権を委任されず内部的な意見の調整が不十分であり、政府がこの合意を物価安定や賃金抑制のために利用しようとしたため、労使の自主的な合意の形成として位置づけるには、一定の限界があった。また、肝心の賃金引き上げ幅は労働側の要求水準をはるかに下回るものであった。

韓国労総と経総は、1994年にも引き続き賃金合意を行った。しかし、このときの合意が労働側に不利であるとして、民主労総は激しい批判を浴びせた。その結果、韓国労総が傘下の労働組合からの支持を失い、韓国労総を脱退して民主労総に加入する労働組合が続出した（金峻 [1999a: 59-104]）。

### 第3節 労使関係改革委員会（1996～97年）<sup>(5)</sup>

本節では、金泳三政権のもとで1996年5月に設置された労使関係改革委員会に焦点を当てる。同委員会は三者協議体としての形を具体的に整えた最初の機構である。主たる争点は労働法改正であった。これによって労働者の利益を政策決定過程に反映する場が作られた。しかし、改正された法案は整理解雇制の導入など、労働側の反発を招く内容を含んでいた。それが1996年12月の国会でいったん強行採決されたが、それに対して、大規模なゼネストが実施された。そのため、改正案には修正が加えられ、1997年3月、国会を通過した。

#### 1. 設置の背景

労使関係改革委員会は、主として労働法改正の必要から1996年5月に設置され、実際の活動内容も労働法改正案の作成が中心であった。その背景には

まず、1987年に改正された労働法が、その後の全国的な労使紛争による労使関係の変化により実態と合わなくなってきたことがある。民主労組陣営が労働法の改正を繰り返し要求したのに対して、政府は1990年から民主労組陣営を排除した攻撃的な戦略をとり、両者の対立が深まっていた。

さらに、金泳三政権は国際機関から労働法改正の圧力を受けていた。国際労働機構 (ILO) は複数労組禁止、第三者介入禁止、公務員と教員の団結権禁止を問題視し、労働運動に関わって逮捕された者の釈放を要求し続けており、経済協力開発機構 (OECD) もまた当時の労働法を批判していた。1996年にOECD加盟を予定していた金泳三政権としては、OECDの批判を無視するわけにはいかなかった。

労使関係改革委員会は、前節で述べた社会的合意形成の試みとは異なる次のような特徴をもっていた。第1に、前者では交渉のテーブルから排除されていた在野労働勢力、具体的には民主労総の参加が後者では保証されていること、第2に、前者では非公開であった論議が後者では公開されたこと、第3に、前者では賃金に限定されていた議題が後者ではこれに加えて労働法と構造調整、さらに労働組合の政治活動、社会保障制度、教員労組問題に広がったことである。

労使関係改革委員会の設置は、金泳三政権が1996年4月に発表した新労使関係構想の一環であった。新労使関係構想とは、21世紀の労使関係の5原則を示したものであり、協力的な労使関係の構築と競争力強化のための労働市場の柔軟化をうたっていた。この二つは矛盾するが、その後の経緯をみると、当初は前者に力点がおかれ、後には後者に重点が移っていったということができる。文民政権を標榜する金泳三政権のもとで改革の機運が高まっていたことを反映している。この構想を作成したのは社会的合意形成の必要性を早くから主張していた朴世逸大統領社会福祉首席秘書官をはじめとする改革派官僚であった。

新労使関係構想は、民主労総の労使関係改革委員会に対する積極的な参加を前提としていた。韓国労総も民主労総の参加を認めていた。財界の立場は、



経総が民主労総公認、全国経済人連合会（全経連）<sup>(6)</sup>が民主労総反対であった。民主労総内部でもこれに参加するか否かについて議論があった。ともあれ、民主労総の労使関係改革委員会への参加については、韓国労総と経総、政府はすでに暫定的な合意に到達していた。

労使関係改革委員会設置のための準備作業は労働部で行われた。主導的な役割を担ったのは朴世逸大統領社会福祉首席秘書官と陳稔労働部長官である。労使関係改革委員会は、大統領の諮問機構として位置づけられた。30名の委員は労働界5名（韓国労総3名、民主労総2名）、財界5名および10名の公益代表と10名の学界代表で構成された。このほか専門委員、諮問委員、特別委員がおかれた。特別委員として朴社会福祉首席秘書官、康奉均國務總理行政調整室長のほか通商産業部次官と労働部次官が任命された。委員会は設置直後から労働法改正作業を始めた。総論について合意ができ、具体的な内容の検討に入ろうとした矢先、政策の転換を迫る事態が生じた。

## 2. 改革派の後退

1996年6月ごろから不況の到来がささやかれ始めたことをきっかけに、それまで守勢にまわっていた財界が攻勢に転じ、比較的中立的な立場をとっていた政府の立場が財界寄りになった。財界は、不況の原因が労働コストの高さ、労働界は財閥の構造にあるとして、互いに批判し合った。こうしたなか、政府は労働法改正の力点を協力的な労使関係の構築から競争力強化に移し始めた。まず8月の内閣改造で、羅雄培副総理兼財政経済部長官と具本英大統領経済首席秘書官が更迭され、韓昇洲が副総理兼財政経済部長官に、李錫采が大統領経済首席秘書官に任命されて、労働側に理解を示していた改革派が表舞台から去った。

このことは労働法改正問題に大きな影響を与えた。政府は労働市場の柔軟性を強化するため、不渡りを出した企業にのみ許可されていた「整理解雇制」（経営上の理由による解雇を認める制度）を早ければ1997年から経営状況が厳

しい企業も実施できるようにし、派遣労働制の導入と自由に労働時間を定めることができる変形労働時間制を導入する方針を盛り込んだ経済運営方案を発表した。労働界はこれに強力に反発した。

労使関係改革委員会はこの方案をもとに、労働法改正の作業に着手した。まず財界（経総）と労働界（韓国労総と民主労総）が労使関係改革委員会に改正案を提出した。韓国労総と民主労総による改正案は、財界による労働市場の柔軟化と競争力強化のための立法の動きを牽制しつつ、労働基本権の伸張と労働者の生活の質向上という原則を貫徹することに重点をおいていた。労働組合・労働爭議調整法に関する要求事項は、複数労組の公認、労働組合の政治活動禁止および第三者介入禁止条項の撤廃、「代替勤労」（スト中の労働者に代わって他の労働者を配置転換などによりその仕事に就けること）の全面禁止と「新規下請け」禁止、ノーワーク・ノーペイ原則と在籍専従者に対する賃金支払い問題の労使による自主的な解決、公務員と教員の団結権承認などであった。勤労基準法に関する要求事項は、整理解雇制の導入にあたって労組との合意を条件とすること、変形労働時間制の導入にあたっては法定労働時間の短縮を条件とすること、派遣労働制および退職金中間精算制の導入反対などであった。これらの点については韓国労総と民主労総との間に方針の差がなかった。ただし、韓国労総が複数労組の全面承認を主張したのに対し、民主労総は上級団体だけでも承認することを主張したという点で、若干の相違があった。

一方、経総が主導して出した財界案は、企業の競争力強化と労働市場の柔軟化のための立法を志向していた。労働界と財界の案は、複数労組承認を除くほとんどの事項について対立していた。とくに争点となったのは、在籍専従者に対する賃金支払い問題であった。

### 3. 労働法改正案の強行採決

労使関係改革委員会は、これらの案をもとに労働法改正案を作り、公益委

員案として発表し、修正のすえ労使関係改革委員会の案として確定した。その骨子は以下のとおりである。

- (1) 交渉窓口の単一化を前提として複数労組を公認する。在籍専従者に対する給与の支払い問題は、労組の財政自立原則を宣言的に明文化するが、複数労組の全面認可時には第2次制度改革の課題として継続審議する。
- (2) 第三者介入禁止条項については、現行の規定を削除するが、労組と使用者が支援を受けることができる者の範囲を列举したあと、それ以外の者が故意に争議行為を操り、扇動することができないようにした。
- (3) 教員の労働基本権については、団結権、制限的交渉権を認める。労働時間制については、週当たり48時間を限度として2週間単位の変形労働時間制を導入する。
- (4) 整理解雇は緊迫した経営上の理由があるときにのみ実施することができるようにする。

解雇された労働者の組合員資格、連合団体の定義規定、公務員の団結権、年月次有給休暇、派遣労働制については今後の課題として残した。

この案を参照しつつ、政府の関連省庁は政府案を作成した。政府案は、複数労組、派遣労働制など一部の条項のみ労働部の意見を反映して、残りの条項は経済省庁の意見が通ったものであった。これはかなり財界寄りの内容であったため、初めは不満を表明していた財界は、労働法の年内改正を要求した。一方、労働界が勝ち得た成果は複数労組の公認のみで、第三者介入禁止条項の削除、労組の政治活動などはすべて但し書きがついた制限的なものであった。そのため労働界は、政府案が公益委員の修正案より不利であると反発した。

まず、韓国労総傘下の全組織が徹夜籠城の非常態勢に突入した。民主労総もまた大会を開催し、労働法改正を強行する場合、全国的なゼネストを実施すると警告した。これに対して警察は、労働組合のストを違法であるとし、経済5団体は労働界がストを強行する場合、告発とともにスト期間中のノーワーク・ノーペイ原則を固守すると宣言し、強硬に対決する姿勢を示した。

1996年12月26日早朝、新韓国党は、国会本会議を単独開催して、労働法と安企部法を含む11の法案を強行採決した。民主労総は即座にゼネストを断行した。労働組合のゼネストは、市民団体と世論などに支持された。野党もまた、強行採決された法律の白紙化、トップ会談の開催、労組幹部に対する逮捕令状の撤回などを要求した。

#### 4. 労働法改正案の可決

政府与党は、労働界の反発を甘くみていたため、初めは強硬に弾圧した。しかし、ゼネストが国民的な支持を得るにともない、新韓国党の穏健派が動き出した。金泳三大統領が宗教界の代表と会って再改正の意思を打診した結果、与野党トップ会談の開催が決まった。会談において、与野党の代表は対話を通じて現在の時局を打破するという原則で合意し、強行採決された法案を国会で再審議することを決定し、逮捕状が出された労組幹部の司法処理を撤回した。大統領は複数労組の公認を発表した。

新韓国党と政府間の会議では、複数労組と整理解雇についての修正作業が行われ、労働法改正案の骨子が作られた。

1997年3月8日に三党政策委員議長国会議で最終案が確定された。3月10日の国会において強行採決された法案の廃止案と与野党合意案が同時に提出され、一括処理された。これによって労働法改正が実現した。制定された法律のポイントは以下のとおりである。

- (1) ノーワーク・ノーペイ原則については、使用者の支払い義務がないという宣言的規定を設けた。
- (2) 在籍専従者に対する給与支払い問題は、強行採決された案に「専従の数が減った場合、その財源を財政自立のための基金として積み立てなければならない」という宣言的補完策を追加した。
- (3) 複数労組については、上級団体は即時承認、企業単位は5年後に承認するとした。強行採決された案において上級団体は3年後に承認するこ

とになっていたことに対する修正である。

- (4) 代替勤労については、労使関係改革委員会の修正公益案が採択されて、当該事業所内部の労働者による代替勤労は許可するが、新規下請けは禁止した。
  - (5) 職権仲裁対象公益事業としては石油・ガス、地下鉄、病院などがそのまま残り、韓国銀行を除く銀行と市内バス業は、3年後に除外されることになった。
  - (6) 教員の団結権問題については言及されなかった。
  - (7) 整理解雇制については公益委員の修正案に戻った。すなわち1989年の慣例により緊迫した経営上の理由のみを事由として明示し、必要な手続きとして、解雇回避能力の有無の判断と対象者の選定にあたって労組または労働者代表と協議することを義務づけた。
  - (8) 変形労働時間制は1日12時間と最長時間を規定して、2週間単位48時間、1カ月単位56時間という強行採決案をそのまま採用した。
  - (9) 年次休暇については、年次休暇上制限を削除した。
- この制定法に対して、財界は肯定的に、労働界は批判的に評価した。

## 5. 労使関係改革委員会の意義

1997年の労働法改正内容の意義は何であろうか。まず、労働市場の柔軟性を向上させるための制度として、整理解雇制、代替勤労、変形労働時間制が認められたことがポイントである。これは労働側の強い反発を招いたが、考えるに、国家による統制というよりは、経済状況の変化、ひいてはグローバリゼーションへの対応であるとみなしたほうがよいのではなかろうか。

制度面での変化についてみると、最低賃金審議委員会以降に土台が作られた政労使の三者協議体が、労使政改革委員会に至って本格的に稼働し始めたことが重要である。またこれまで排除されていた民主労総が交渉の主体として認められ、議論の内容が公開されたことは、韓国における社会的合意

形成の進展において注目に値する。同時に、労働法改正の際に複数労組の結成が許容されたことも、労働者の政治参加の範囲が大幅に拡大したこととしてとらえられる。

しかし、三者協議体の制度的な整備を単に肯定的にのみ評価することはできない。三者協議体に関しては、これが議会の役割に抵触するのではないかという懸念がよく指摘される。労使関係改革委員会の場合についてみると、労働法改正について話し合ったことがいわば口実として使われ、国会で改正案が強行採決された。すなわち三者協議体が国会に代わる政策決定機関として、政府に利用されたという側面は否定できない。結局、そこにおける決定に対する不満を表明するために、労働側はゼネストという場外闘争に訴えるほかなかった。

#### 第4節 IMF体制下の政労使関係（1998～2000年）

本節では、金大中政権が設置した労使政委員会の役割を検討する。韓国が通貨危機に見舞われたことを背景に、IMFは緊急融資にともない、コンディショナリティの実施を要求した。その内容は、韓国の経済システム全般にわたる構造調整を含むものであった。労働部門では、労働市場の柔軟性の向上が課題として提示された。労使政委員会においては、この問題を中心として、企業・金融部門の構造改革を含めた広範な経済・社会政策が議題にのぼった。

##### 1. 労使政委員会設置の背景

1997年12月、デフォルトの危機に陥った韓国政府に対し、IMFは救済融資の提供を約束した。その際にIMFが要求したコンディショナリティは、以下のようなものである。

- (1) マクロ安定政策：金融・財政緊縮政策およびGDP成長率の抑制。

- (2) 金融部門の構造改革：BIS規制の厳守，経営の透明性の向上，経営が悪化した金融機関の早急な整理，監督体制の強化，金融市場の開放推進。
- (3) 企業の構造改革：独立的な外部監査制，連結財務諸表公開，国際的会計基準に基づく企業財務諸表の透明性の改善，負債比率の引き下げ，相互債務保証制度の変更。
- (4) 労働市場改革：労働市場の柔軟性向上（とくに整理解雇制の導入），雇用保険制度の拡充（高 [2000: 121-122]）。

(1)と(2)は通貨危機に見舞われた他の国にも適用されたが，(3)と(4)，とりわけ(4)は韓国に対してつけられた条件である。韓国における労働運動の激しさを背景に出されたものである。労働市場改革は他の三つのコンディショナリティと密接に関わっており，この部分の改革が進まなければ，他のコンディショナリティの履行にも影響が出るというIMF当局の判断によるものと考えられる。

政労使の三者協議機構の設置を最初に提案したのは民主労総であった。構造調整にともなう大量解雇をおそれた，傘下にある金融部門の産別連盟からの要求に押されたのである（金鎔基 [2000: 116]）。1998年1月，金大中は労使政委員会を設置した。

この時点で労使政委員会の設置が可能であったのは，政労使三者がそれぞれの事情からこうした機構を必要としていたためであった。金大中政権は中道的な「新政治国民会議」と保守的な「自由民主連合」との連合政権であるうえ，国会内では少数与党であり，その基盤が脆弱であった。国会を通じて政府が望む政策を実施するのが難しく，その他のチャネルを利用したいという思惑があったと考えられる（尹 [1999b: 37-38]）。

一方，使用者側は，労使政委員会に参加することによって経済危機をもたらしたとする財閥への非難を緩和することができ，かつ整理解雇制と派遣労働制の導入という実利が得られると期待した。労働組合側は，構造調整と大量解雇に対する不安感が強まるなか，これを制止しうる社会的合意機構の必要性を感じた（尹 [1999b: 38-40]）。

## 2. 第1期労使政委員会の組織と合意事項

第1期労使政委員会の委員構成をみると、政労使三者の代表のみで、公益委員はいない。本委員会は、与党である新政治国民会議の副総裁を委員長とし、韓国労総および民主労総の委員長、全経連および経総の会長、財政経済部長官、労働部長官、新政治国民会議、自由民主連合、ハンナラ党の主要3党の国会議員で構成された。このほか政労使および政党の次官級代表16名で構成された実務（基礎）委員会、政労使および政党の室・局長級担当者12名で構成された専門委員会の三つにより構成されていた（廬 [1999: 215], 労使政委員会[2000]）。政府が公式に主体として参加した点で、労使関係改革委員会の段階から大きく前進したといえる。

その場で話し合われた議題は、労働法の改正に限定されていた労使関係改革委員会のときとは異なり、経済・社会政策全般にわたっていた。1998年2月6日、第2次労使政共同宣言において90項目の合意がなされた。内容は、労働関係のみならず、金融・企業部門の構造調整を含むIMFのコンディショナリティ全般にわたっていた。

このときの合意事項のポイントは、以下のとおりである。最大の課題は整理解雇制の導入と派遣労働制の法制化であった。IMFのコンディショナリティ履行のために不可欠の条項であり、労働側に譲歩を迫るものであった。その代わりに労働界が長年要求してきた労働基本権がかなり認められた。労働組合の政治活動承認、公務員および教員の団結権承認などである。また、整理解雇制導入の補完措置として、雇用保険事業の拡充と適用対象の拡大、退職者・失業者に対する生計の支援、就職の斡旋、職業訓練の拡充、雇用機会の創出、社会保障制度の拡充などの点で合意があった。こうした措置を実施するための財源を捻出すべく、政府は一般会計や雇用保険基金などを利用して、1998年度に5兆ウォンの雇用安定および失職者生活安定財源を確保することにした（노동부 [2000a: 6-10]）。



### 3. 第2期および第3期労使政委員会

こうした合意事項が労働者にとって不利な妥協であるとして労働界が強く反発し、1998年7月、韓国労総と民主労総は労使政委員会に参加しないことを宣言した。民主労総はゼネストを断行した。政府はそこで民主労総を排除したまま第2期労使政委員会を発足させた。民主労総は政府との直接交渉の結果、いったん第2期労使政委員会に参加した（尹 [1999a: 8]）。

第2期労使政委員会の争点は、主として第1期労使政委員会で実現した合意の履行と、金融および公共部門の構造調整に関する協議、新しい労使関係樹立のための改革案の作成・協議、企業レベルで発生する労使対立の調整・仲裁であった。そのために、経済改革小委員会、雇用失業対策小委員会、労使関係小委員会、社会保障小委員会という四つの小委員会と、公共部門構造調整特別委員会、金融産業発展対策委員会、不当労働行為特別委員会という三つの特別委員会が設けられた（尹 [1999a: 9]）。

労働組合は、政府と使用者側に対して一方的な構造調整と大規模な整理解雇の中断を繰り返し要求した。政府にその意思がないことをみて、韓国労総と民主労総は1998年末、労使政委員会への不参加を宣言した。民主労総は1999年2月に、韓国労総は1999年4月に労使政委員会から公式に脱退した（尹 [2000: 361]）。韓国労総は政府との対話の再開を決定し、1999年8月、第3期労使政委員会が再び設置された。民主労総のほうは、参加を拒否したまま現在に至っている。韓国労総は、在籍専従者に対する賃金支払い問題をめぐって政府と対立し、1999年12月に再び労使政委員会を脱退するとともに金大中大統領との政策連帯撤回、ゼネストなど一連の攻勢をかけた。しかし、現在は戻って労使政委員会に参加している。労使政委員会に参加することで、さまざまな問題はあるにせよ、労働界の利益を政策決定に反映させるチャンネルを維持しようとしたのである。

#### 4. 労使政委員会の法的位置づけ

労使政委員会の法的性格は、大統領令によって「大統領の諮問機構」であると規定されていた。さらに1999年4月、労使政委員会の構成と運営に関する法律が国会を通過したことにより、労使政委員会は、明白な法的根拠をもった機構に変わった。同法において、労使政委員会は大統領の直属下に置かれ、大統領諮問機構として位置づけられている。同法によれば、労働者の雇用安定や労働条件に重大な影響を与える産業、経済政策は、事前に労使政委員会で討議しなければならない。また、労使政委員会は、政府に資料提出を要請するか公務員を招致する権利をもつ。政府は労使政委員会で合意された事項を誠実に履行する義務をもつ（参 [2000: 361]）。

労使政委員会の位置づけをどうするかは、その合意事項がどの程度、実効性をもつのかに関わっており、議論の的となってきた。コーポラティズムの議論で再三問題になるのは、こうした三者協議体が議会制民主主義に抵触するのではないか、という点である。労使政委員会のメンバーに国会議員が含まれているということは、政党政治とある程度の関連性があるということを示している。しかし、大統領の諮問機構であるということで、行政府に準ずるものとして捉えられている。そのため合意事項は行政府の政策として、初案が国会で審議された。議員立法もしくは与党と政府の間の協議を通じて国会で処理されるという手続きはとられなかった<sup>7)</sup>。このことは、労使政委員会が、実際には政府の政策を実施するための口実として使われているのではないか、という懸念に根拠を与えるものである。

#### 5. 合意事項の実施状況

2000年3月末現在で、90項目の合意事項のうち、実施された項目は67件、一部実施された項目は18件、実施に着手された項目は5件、実施されなかつ

た項目は0件であった(노동부[2000b])。かなりの程度実施されていることが分かる。上記したポイントについていうと、最大の争点であった労働市場の柔軟性向上、すなわち整理解雇制と派遣労働制は即座に実施された。IMF体制下で、緊急性があったこともある。労働基本権についていうと、教員の労組結成権と労働組合の政治活動は、予定どおり保障されるようになった。公務員の労組結成権の保障については、現在進行形である。

労働組合の政治活動が認められたことを受けて、民主労総は民主労働党という政党を結成し、2000年4月の国会議員選挙に委員長が出馬した。しかし結果は支持を集められず、落選に終わった。民主労総は、既成政党は支持しない方針である<sup>(8)</sup>。一方、韓国労総は1997年の大統領選挙の際、公式に金大中を支持しており、政権発足当初は与党と良好な関係を保っていた。しかし、その後は、整理解雇制をはじめとしたさまざまな争点をめぐって対立し、1999年に民主党との政策連合を破棄し、現在はケースバイケースで各政党と連携している<sup>(9)</sup>。

現在、労使政委員会で論議されている最も重要な争点は労働時間短縮である。週44時間となっているのを、40時間に短縮するという問題である。特別委員会が設置され、論議中であるが、一度に短縮できないため、業種別、年次別に段階的に導入する方法を模索中である。そのほかの重要なイシューは、金融・公共部門における構造調整と非正規労働者に対する差別の撤廃である。複数労組の許容および在籍専従者に対する給与支払いの問題については、2000年1月1日の時点でいったん決まったものの、労使政委員会で再論議されている。

## 6. 労使政委員会の意義

まず、労使政委員会の制度面でのインプリケーションについて考察してみよう。参加主体についてみてみれば、国会議員および政府関係者が正式に参加しており、労使関係改革委員会のときよりも制度的に整ったといえる。ま

た、位置づけについても法的な裏付けができた。民主労総が参加していないという問題があるが、これは、政府が排除したというより、民主労総自らの意思によるものである。その点では、社会的合意形成の枠組みが、労使関係改革委員会のときよりもいっそう整備されたと評価することができよう。

第1期労使政委員会の合意事項として、労働組合の政治活動が許容されたこともまた、社会的合意形成の進展のうで大きな意義をもっている。しかし、実際には組織力や大衆へのアピール力において、労働組合それ自体の脆弱性が目立つ。それについてはより現実主義的な韓国労総が独自の政党の結成を2008年に予定しており、現時点では時期尚早とみなしているのは正しい判断であろう。

労使政委員会が労働界の意見を汲み上げるよりは、政策の実施を円滑にするため、合意内容に(労働界の声を聞いたという)正当性を与える目的で使われているのではないか、という批判には一理ある。合意内容が実質的に行政府の決定と同じように使われていることなどに鑑みれば、たしかにそうした側面が強い。それは通貨危機という「危機」を背景としていることと関連している。最大の争点であった整理解雇制と派遣労働制の導入は、IMFのコンディショナリティとして明示された。労使関係改革委員会のときよりも、いっそうグローバリゼーションの波が強くなった結果であるといえよう。しかし、政府だけが実をとって労働界は実のない空手形だけを受け取ったという、主として労働界から出されている批判は正しいであろうか。

第1に、労働基本権の保障の面では、かなり重要な進展があった。教員および公務員の労働三権が認められたことは、労働者の政治参加の範囲の拡大の一環としてとらえられる。第2に、1998年2月の合意内容ではそれほど大きな論点とはならなかったが、労使政委員会においては重要な争点のひとつとして、産別労組の結成問題が話し合われた。実態としては、病院、大学、教職員においては、産別労組がすでに結成された。金属産業においては2001年1月に結成されることになっている。

## おわりに

民主化後の韓国における社会的合意形成の試みは、紆余曲折を経ながらも着実に進展してきたといえよう。本章では、1987年以降の制度的な変化、すなわち三者協議体のシステムが整備された過程と、その場で決定された政策内容の変化を時系列で追ってきた。重要な転機としては、1996年の労使関係改革委員会の設置と翌年にかけての労働法改正、1998年の労使政委員会の設置とそのもとでの合意があげられる。

1996年に設置された労使関係改革委員会は、三者協議体としての形が整えられた初めての機構として、まずその制度が注目に値する。政府の担当者が正式なメンバーとなっていない点で、まだ三者協議体としての体裁が十分に整ったとはいえないが、民主労総が正式なメンバーとして参加したことは、画期的なことであるといえる。こうした機構を通じて労働の利益を政策決定過程に反映させるチャンネルが保障されたことは、社会的合意形成の試みの進展として評価できよう。ここでの議論に基づいて1997年に確定した労働法改正案の内容をみると、労働市場の柔軟化のための措置が盛り込まれたことが重要である。グローバリゼーションの波を受けた結果であるといえよう。制限つきであれ、複数労組が許容されたこともポイントである。

1998年の労使政委員会は、政府の担当者が正式なメンバーとして参加している点で、労使関係改革委員会よりも制度的な枠組みが整えられた。ただし、結果として民主労総が脱退するという事態となり、実際の機能は不十分なものとなった。このもとでの合意結果により、労働市場の柔軟化がいっそう進んだ。一方、公務員および教員の労働三権が保障されるようになったことは、労働基本権の適用対象が拡大されるようになった表れといえる。

このように、制度面では、民主化後、社会的合意形成の試みが進展したことによって、労働者の利益を政策決定過程に反映するチャンネルはできあがった。ヨーロッパのように労働者階級の利益を代表する政党が存在するところ

では、三者協議体はそれを補完するシステムとして機能する。これとは異なり、労働者階級の利益を代表する政党が存在しない韓国では、三者協議体は労働者階級の利益を代表する唯一のチャンネルとなる。本章でみてきたように、労使関係改革委員会および労使政委員会における決定が、政策の実施を正当化する手段として政府に利用されてしまうという問題点を抱えていることは否めない。しかし、法的な裏付けをもった機構において、労働者の利益を代表するシステムが確立されたことの意義は大きいであろう。

一方、論議された政策のアウトプットについていうと、1987年以降、さまざまな制限を受けていた労働基本権が保障されるようになったことが重要である。反面、1997年以降の動きとしては、グローバリゼーションの影響を受けて、労働市場の柔軟化が進んだ。三者協議体は、労働者を含む韓国の社会経済がグローバリゼーションへの適応を模索する場ともなったのである。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) Concertationは、フランス語が起源で、語源的には異なる利害をもった集団間の活動の協力と調整を意味する。
- (2) 民主労総が結成されるまでの経緯は以下のとおりである。「民主労働組合運動」によって各地域および業種別に連帯組織が相次いで結成されるなか、1990年1月、全国労働組合協議会（全労協）が結成された。14の地域協議体と二つの業種別組織、600あまりの労働組合、20余万名の組合員を包括した組織である。さらに1993年6月、全国労働組合代表者会議（全労代）が結成された。これは全労協のほか、業種会議（1990年5月結成）、韓総連（4期が1991年1月結成）、大企業連帯会議（1990年11月～1991年2月）が主軸となって発足したものである。労働組合数1048、組合員数42万409名である。1994年11月、全国民主労働組合総連盟（民主労総）準備委員会が結成された。業種会議、全労協、韓総連の代表が共同代表となり、執行委員長には全労代の執行委員長が就いた。1995年11月に創立代議員大会と創立記念労働者大会が開催され、民主労総が正式に発足した（民主労総ホームページ<http://www.nodong.org/>）。
- (3) 政労使のいずれにも属さない中立的な立場の委員。学者が任命されることが多い。
- (4) 韓国経営者総協会（経総）は、1970年7月に設立された使用者団体である。現在13の市・道の地方経営者協会を傘下においており、会員は中小企業と大企

業を含む4000社にのぼる（経総ホームページ<http://www.kef.or.kr/>）。

- (5) 本章第1項～第4項の記述は劉汜相 [1999: 111-137] による。
- (6) 全国経済人連合会（全経連）は、1961年に民間経済人によって設立された民間の経済団体である。法的には社団法人の地位にある。会員は、製造業、貿易、金融、建設など全国的な業種別団体65と韓国の代表的な大企業380社で構成されており、ここには外資系15社も含まれている（全経連ホームページ<http://www.fki.or.kr/>）。
- (7) キム・ホンス労働部労政課課長からのヒアリング（2000年9月27日）。
- (8) チュ・ジヌ民主労総局長からのヒアリング（2000年10月2日）。
- (9) シン・ドンミン韓国労総局長からのヒアリング（2000年10月2日）。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- セン、アマーティア（和山のぞみ訳）[1999]「民主主義と社会正義」（『世界』6月号）。
- 上村泰宏 [1999]「福祉国家形成理論のアジアNIEsへの拡張」（『ソシオロギス』(23)）。
- 木宮正史 [1999]「韓国における経済危機と労使関係レジームの展開—労・使・政委員会の活動を中心に—」（『韓国の経済体制改革に関する調査研究』産業研究所）。
- 金鎔基 [2000]「社会的合意か、新自由主義か—韓国労働政治の新たな展開—」（谷浦孝雄編『21世紀の韓国経済—課題と展望—』アジア経済研究所）。
- 久米郁男 [1998]『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学—』有斐閣。
- 佐藤幸人編 [2000]『民主化と経済・社会政策』アジア経済研究所。
- 孫昌熹 [1995]『韓国の労使関係—労働運動と労働法の新展開—』日本労働研究機構。
- 深川由起子 [1997]『韓国・先進国経済論—成熟過程のミクロ分析—』日本経済新聞社。
- 松崎義 [1991]「民主化宣言と労使関係の転換」（小林謙一・川上忠雄編『韓国の経済開発と労使関係—計画と政策—』法政大学出版局）。
- 山口定 [1989]『政治体制』東京大学出版会。
- 尹辰浩（金元重訳）[1999a]「韓国労使関係の新たな実験—労使政委員会の成果とその評価—(1)」（『大原社会問題研究所雑誌』(48), 11月）。
- [1999b]「韓国労使関係の新たな実験—労使政委員会の成果とその評価—(2)」（『大原社会問題研究所雑誌』(48), 12月）。

高龍秀 [2000] 『韓国の経済システム—国際資本移動の拡大と構造改革の進展—』東洋経済新報社。

〈英語文献〉

Choi, Young-Ki [2000], "Social Dialogue and Economic Revival in Korea," paper for ?

Howard J. Wiarda [1996] *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*, Armonk, New York and London: M.E. Sharpe.

Laflamme, Gilles [1987] "Concertation: Nature, Questions, and Conditions," *Labour and Society*, 12(3), September.

Lehmbruch, G. [1982] "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective," in G. Lehmbruch and P.C. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London and Beverly Hills: Sage Publications, pp. 1-28.

Potobsky, Geraldo von [1987] "Social Concertation: Theories and Trends," *Labour and Society*, 12(3), September.

Schmitter, Philippe C. [1974] "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, (36), January (F.C.シュミッター「いまなおコーポラティズムの世紀なのか?」〈シュミッター, レームブルック編, 山口定監訳, 高橋進・辻中豊・坪郷実訳『現代コーポラティズム—団体統合主義の政治とその理論—』木鐸社, 1984年)。

〈韓国語文献〉

金峻 [1999a] 「社会的合意의 多様な 試図들」〔社会的合意の多様な試み〕(崔・金・盧・劉 [1999])。

—— [1999b] 「韓國労総과 経總의 賃金合意와 그 意味」〔韓國労総と経總の賃金合意とその意味〕(崔・金・盧・劉 [1999])。

노동부 [労働部] [2000a] 『노사정 (노・정) 합의사항』〔労使政 (労・政) 合意事項〕。

—— [2000b] 『1기 합의사항 이행현황 (총괄)』〔1期合意事項履行現況 (総括)〕。労使政委員会 [2000] 『電話番号簿』。

盧重琦 [1999] 「労使政委員会」(崔・金・盧・劉 [1999])。

이철수・유범상 [2000] 「1987년의 노동법 개정과 노사관계 질서의 새로운 모색」〔1987年の労働法改正と労使関係秩序の新たな模索〕(최영기・전광석・이철수・유범상『한국의 노동법개정과 노사관계-87년 이후 노동법 개정사를 중심으로-』〔韓国の労働法改正と労使関係—'87年以後労働法改正史を中心に—〕 한국노동연구원 [韓國労働研究院])。

劉汜相 [1999] 「労使関係改革委員会」(崔・金・盧・劉 [1999])。



- 崔榮起・金峻・盧重琦・劉汜相 [1999] 『韓國의 勞使關係와 勞働政治 (I) — '87年以後社会的合意를 中心으로 —』 [韓國の勞使關係と勞働政治 (I) — '87年以後の社会的合意を 中心に —] 韓國勞働研究院。
- 崔榮起・劉汜相・金孝貞 [1999] 『韓國의 勞使關係와 勞働政治 (I) — 資料篇: 사회적합의 관련 —』 [韓國の勞使關係と勞働政治 (I) — 資料編: 社会的合意関連 —] 韓國勞働研究院。
- 崔章集 [1988] 『韓國의 노동운동과 국가』 [韓國の労働運動と国家] 열음사 (英語版: Jang Jip Choi, *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980*, Korea University Press, 1989)。
- 송호근 [1991] 『韓國의 노동정치와 시장』 [韓國の労働政治と市場] 나남。
- [1994] 『열린 시장, 닫힌 정치 - 한국을 민주화와 노동체제 -』 [開かれた市場, 閉じられた政治 - 韓國の民主化と労働体制 -] 나남。
- [2000] 「한국에서의 코포라티즘의 가능성: 노사정위원회의 경험과 그 평가」 [韓國でのコーポラティズムの可能性: 勞使政委員會の経験とその評価] (윤진호・유철주편 『구조조정의 정치경제학과 21 세기 한국경제』 [構造調整の政治経済学と 21 世紀韓國經濟] 풀빛)。
- 統計庁 [1995] 『光復이후 50年間の 經濟日誌』 [光復以後50年間の經濟日誌]。
- 勞働部ホームページ (<http://www.molab.go.kr/>)。
- 民主勞總ホームページ (<http://www.nodong.org/>)。
- 經總ホームページ (<http://www.kef.or.kr/>)。
- 全經連ホームページ (<http://www.fki.or.kr/>)。